



Datum van inontvangstneming : 12/12/2017

Zaak C-617/17**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

30 oktober 2017

Verwijzende rechter:

Sąd Najwyższy (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 september 2017

Verzoekende partij:

Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A.

Andere partij in de procedure:

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

BESLISSING

Op 26 september 2017 heeft de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) [OMISSIS] in de zaak tussen de Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A. (hierna ook: „PZU Życie” of „verzoekster”), gevestigd te Warschau, en de Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (directeur van de dienst bescherming van de mededinging en de consument), in aanwezigheid van de belanghebbenden [OMISSIS], betreffende een verzoek om een verklaring voor recht dat de mededinging was aangetast door feitelijke gedragingen en om oplegging van een boete, na de behandeling ter terechtzitting van de kamer voor arbeids- en socialezekerheidszaken en bestuursrechtelijke zaken van 26 september 2017, van het beroep in cassatie ingesteld door de verzoekende partij tegen de beslissing van de Sąd apelacyjny w Warszawie (rechter in tweede aanleg Warschau, Polen) van 17 september 2015 [OMISSIS] [Or. 2] als volgt beslist.

I. Krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU worden het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende rechtsvragen voorgelegd:

1) Mag artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat voor de toepassing van het beginsel ne bis

in idem niet alleen de pleger van het strafbare feit en de feitelijke omstandigheden dezelfde moeten zijn, maar ook het beschermde rechtsgoed?

2) Moet artikel 3 van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB 2003, L 1, blz. 1) in samenhang met artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de EU aldus worden uitgelegd dat het EU-mededingingsrecht en het nationale mededingingsrecht, die door een mededingingsautoriteit van een lidstaat van de EU naast elkaar worden toegepast, hetzelfde rechtsgoed beschermen?

II. De behandeling van de zaak wordt geschorst.

MOTIVERING

1. Voorwerp van de procedure

Het voorwerp van de onderhavige procedure is een beroep in cassatie ingesteld door de Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A. tegen een vonnis van de Sąd apelacyjny w Warszawie van 17 september 2015 [OMISSIS] waarbij de hogere voorziening van verzoekster is afgewezen. In het beroep in cassatie wordt onder meer het middel aangevoerd dat de Sąd apelacyjny het beginsel ne bis in idem heeft geschonden.

2. Toepasselijke bepalingen

2.1. Pools recht

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (wet van 15 december 2000 betreffende de bescherming van de mededinging en de consument; hierna ook: „UOKIK”) (Dz. U. 2000, nr. 122, volgnr. 1319):

Artikel 8 [Or. 3]

1. Het is verboden dat een of meer ondernemers misbruik maken van een machtspositie op de relevante markt.

2. Misbruik van machtspositie kan in het bijzonder bestaan in:

[...]

5) tegengaan van maatregelen om de voorwaarden te scheppen die noodzakelijk zijn voor het ontstaan of de ontwikkeling van de mededinging.

[...]

Artikel 101

1. De Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kan bij besluit een ondernemer een geldboete opleggen van ten hoogste 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de geldboete wordt opgelegd, indien deze ondernemer, al dan niet opzettelijk:

1) inbreuk heeft gemaakt op het in artikel 5 bedoelde verbod, voor zover niet uitgesloten krachtens de artikelen 6 en 7, of inbreuk heeft gemaakt op het in artikel 8 bedoelde verbod;

2) inbreuk heeft gemaakt op artikel 81 of artikel 82 EG;

[...]

2.2. Unierecht

2.2.1. Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

Artikel 82

Onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, is het, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt of op een wezenlijk deel daarvan. [...].

2.2.2. Handvest van de grondrechten van de EU

Artikel 50 Recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft

Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet. **[Or. 4]**

2.2.3. Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB 2003, L 1, blz. 1).

Artikel 3 Verhouding tussen de artikelen 81 en 82 van het Verdrag en het nationale mededingingsrecht

1. Wanneer de mededingingsautoriteiten van de lidstaten of de nationale rechterlijke instanties nationaal mededingingsrecht toepassen op overeenkomsten, besluiten van ondernemersverenigingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de zin van artikel 81, lid 1, van het Verdrag welke de handel tussen de lidstaten in de zin van die bepaling kunnen beïnvloeden, passen zij tevens artikel 81 van het Verdrag toe op deze overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen. Wanneer de

mededingingsautoriteiten van de lidstaten of de nationale rechterlijke instanties het nationale mededingingsrecht toepassen op door artikel 82 van het Verdrag verboden misbruiken, passen zij ook artikel 82 van het Verdrag toe.

[...]

Artikel 5 Bevoegdheid van de mededingingsautoriteiten van de lidstaten

De mededingingsautoriteiten van de lidstaten zijn in individuele gevallen bevoegd tot toepassing van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag. Zij kunnen te dien einde, ambtshalve of naar aanleiding van een klacht, de volgende besluiten nemen:

- de beëindiging van een inbreuk bevelen;
- voorlopige maatregelen opleggen;
- toezeggingen aanvaarden;
- geldboeten, dwangsommen of overeenkomstig hun nationaal recht andere sancties opleggen.

Wanneer op grond van de inlichtingen waarover zij beschikken niet aan de voorwaarden voor een verbod is voldaan, kunnen zij ook beslissen dat er voor hen geen reden bestaat om op te treden.

3. Feiten en procesverloop

De Sąd apelacyjny w Warszawie heeft bij beslissing van 17 september 2015 [OMISSIS] de beslissing van de Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (rechter in eerste aanleg Warschau – bijzondere rechter voor mededingings- en consumentenzaken) van 28 maart 2014 [OMISSIS] bevestigd waarbij het beroep van verzoekster tegen het besluit van de Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (hierna: „Prezes UOKiK”) van 25 [Or. 5] oktober 2007, nr. DOK-96/07, is verworpen. In dat besluit had de Prezes UOKiK verklaard dat verzoekster misbruik maakte van een machtspositie op de markt van collectieve levensverzekeringen voor werknemers in Polen door maatregelen tegen te gaan om de voorwaarden te scheppen die noodzakelijk zijn voor het ontstaan of de ontwikkeling van de mededinging. Zodoende heeft zij inbreuk gemaakt op het in artikel 8 van de Ustawa z dnia z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2000, nr. 122, volgnr. 1319) genoemde verbod. Aan verzoekster werd verweten dat zij bemoeilijkte dat verzekeringnemers (werkgevers) van verzekeraar veranderen door invoering van een vereiste dat werknemers instemmen met opzegging van een collectieve verzekeringsovereenkomst, hoewel de werknemers geen partij zijn bij de overeenkomst en de verzekeringsdekking van de werknemer voortduurt nadat van de verzekering is afgezien, waarbij de premies voor de werknemer gedurende de opzegtermijn van de verzekeringsovereenkomst door de verzekeringnemer

(werkgever) worden betaald. De Prezes UOKiK heeft geoordeeld dat deze feitelijke gedraging een negatieve invloed kan uitoefenen op de mogelijkheid dat buitenlandse verzekeraars tot de Poolse markt toetreden en derhalve de handel tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden. Gelet daarop heeft hij vastgesteld dat verzoekster, naast het nationale recht, artikel 82 EG heeft geschonden. De in deze zaak oordelende rechterlijke instanties hebben deze beoordeling bevestigd.

De Prezes UOKiK heeft in punt III van het dispositief van het besluit een boete opgelegd van in totaal 50 361 080 Poolse zloty (PLN). Op bladzijde 59 van de motivering van het besluit heeft hij uiteengezet dat de strafmaat als volgt is vastgesteld:

„1. Als grondslag voor de strafmaat moet het tijdvak worden genomen waarin de betrokken feitelijke gedragingen van PZU Życie zijn toegepast, van 1 april 2001 tot de datum van uitspraak van schending van de bepalingen van de Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji [...], dat wil zeggen 78 voltooide maanden (6 jaar en 6 maanden).

2. Over de in dit besluit uiteengezette ongunstige beïnvloeding van de handel tussen de lidstaten van de EU door de litigieuze feitelijke gedragingen kan sprake zijn vanaf het moment van toetreding van Polen tot de EU, dat wil zeggen 1 mei 2004.

3. De sanctie voor schending van artikel 82 EG (in samenhang met artikel 5 van bovengenoemde verordening van de Raad) is opgelegd voor schending van deze bepalingen door feitelijke gedragingen van PZU Życie gedurende het tijdvak van 1 mei 2004 tot en met de dag van uitspraak, dat wil zeggen 41 voltooide maanden (3 jaar en 5 maanden). **[Or. 6]**

4. Gedurende het tijdvak van 1 april 2001 tot en met de dag van uitspraak betreffende de schending van deze bepalingen heeft de sanctie voor de feitelijke gedragingen van PZU Życie betrekking op de bepalingen van artikel 101, lid 1, punten 1 en 2, van deze wet.

5. Gedurende het tijdvak van 1 mei 2004 tot en met de dag van uitspraak kan zowel de nationale markt als de handel tussen de lidstaten ongunstig worden beïnvloed door de feitelijke gedragingen van PZU Życie. Naast de in punt [4] genoemde bepalingen is ook artikel 5 van de bovengenoemde verordening van de Raad van toepassing.

6. Voor schending van de nationale bepalingen, te weten artikel 101, lid 1, punten 1 en 2, van bovengenoemde wet wordt PZU Życie, gelet op het tijdvak van toepassing van de feitelijke gedraging, een sanctie opgelegd ten belope van 33 022 892,77 PLN, hetgeen overeenkomt met 65,55 % van het aanvankelijk voorgestelde totale sanctiebedrag.

7. Voor schending van artikel 82 EG in samenhang met artikel 5 van de verordening van de Raad wordt PZU Życie, gelet op het tijdvak van toepassing

van de feitelijke gedraging en de potentiële ongunstige beïnvloeding van de handel tussen de lidstaten, een sanctie opgelegd ten belope van 17 358 187,23 PLN, hetgeen overeenkomt met 34,45 % van het aanvankelijk voorgestelde totale sanctiebedrag.”

Uit het bovenstaande volgt dat de Prezes UOKiK verzoekster voor dezelfde gedraging twee sancties heeft opgelegd: een sanctie ten belope van 33 022 892,77 PLN voor schending van de bepalingen van nationaal recht (deze sanctie had betrekking op zowel het tijdvak vóór toetreding van Polen tot de EU als het tijdvak na 1 mei 2004) en een sanctie ten belope van 17 358 187,23 PLN voor schending van artikel 82 EG (deze sanctie had betrekking op het tijdvak na 1 mei 2004). De tweevoudige sanctieoplegging voor dezelfde gedraging had derhalve betrekking op het tijdvak van 1 mei 2004 tot en met de dag van het besluit van de Prezes UOKiK in de zaak van verzoekster (3 jaar en 5 maanden). De rechterlijke instanties die uitspraak hebben gedaan in de zaak, hebben de sanctie bevestigd met hetzelfde bedrag dat de Prezes UOKiK had opgelegd en zijn in de motivering van hun beslissing niet ingegaan op de voorgestelde wijze van oplegging van de sanctie door de Prezes UOKiK. Er kan dus vanuit worden gegaan dat zij op dat punt de opvatting van de Prezes UOKiK onderschreven.

Met het middel van schending van het beginsel ne bis in idem stelt verzoekster in wezen dat in deze zaak tweemaal is gestraft voor schending van het EU-recht. Ten eerste (direct) krachtens artikel 82 EG in samenhang met artikel 5 van verordening 1/2003 (sanctie ten belope van 17 358 187,23 PLN) en ten tweede [Or. 7] (indirect) krachtens artikel 101, lid 1, punt 2 UOKiK (sanctie ten belope van 33 022 892,77 PLN). Om te beslissen op dit middel mag de Sąd Najwyższy niet twijfelen over de uitlegging van het EU-recht met betrekking tot de toelaatbaarheid van oplegging van twee boetes voor dezelfde mededingingsbeperkende gedraging, één krachtens nationaal recht en de ander krachtens EU-recht. Pas wanneer duidelijk is dat deze twee sancties mogen worden opgelegd, kan de Sąd Najwyższy de gegrondheid onderzoeken van de stelling dat het beginsel ne bis in idem is geschonden op het door verzoekster bedoelde punt.

De Sąd Najwyższy heeft als volgt overwogen:

- 1 Het beginsel ne bis in idem heeft een wezenlijke betekenis in een democratische rechtsstaat. Het verbiedt dat een persoon een tweede maal voor hetzelfde delict wordt berecht of bestraft. Dat verbod vloeit voort uit zowel artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) als uit artikel 4 van protocol 7 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”). Naar Pools recht wordt het beginsel van de democratische rechtsstaat meestal als bron daarvan gezien. [OMISSIS]
- 2 Het beginsel ne bis in idem vindt toepassing in de strafprocedure. Onbetwist is echter dat het ook geldt in de procedure tot bescherming van de mededinging.

Gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) ziet deze procedure op een vervolging in de zin van artikel 6 EVRM (zie arresten EHRM van 23 november 2006, *Jussila v Finland*, punt 43, en 27 september 2011, *A. Menarini Diagnostics v Italië*, punten 38-44). De Sąd Najwyższy heeft gewezen op de punitieve aard van deze procedure (arrest van 21 april 2011, III SK, 45/10). Het Hof van Justitie van de EU (hierna: „Hof”) heeft niet eenduidig geoordeeld – gelet op artikel 23, lid 5, van verordening nr. 1/2003 – dat deze procedure een strafrechtelijk karakter heeft. Desondanks twijfelde het er niet aan dat het beginsel ne bis in idem in deze procedure geldt (zie arresten van 15 oktober 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie*, C-238/99 P, C-244/99 P, [Or. 8] C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582, punt 59, en 7 januari 2004, *Aalborg Portland e.a./Commissie*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, EU:C:2004:6, punten 338-340). Dientengevolge is het verboden een ondernemer nogmaals te bestraffen of te vervolgen uit hoofde van mededingingsverstorend gedrag waarvoor hij eerder is bestraft (bovengenoemd arrest in de zaak *Limburgse Vinyl Maatschappij*, punt 59; arrest van 14 februari 2012, *Toshiba Corporation e.a.*, C-17/10, EU:C:2012:72, punt 94).

- 3 In de door de Sąd Najwyższy te beslechten zaak is de sleutelvraag of in deze zaak sprake is van een hernieuwde berechting of bestraffing voor dezelfde feiten. In zijn arrest van 10 februari 2009, *Zolotukhin v Rusland*, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Grote kamer), nadat het had geconstateerd dat zijn eerdere rechtspraak niet eensluidend was, geoordeeld dat een dergelijke situatie zich voordoet wanneer we van doen hebben met dezelfde feitelijke omstandigheden (dezelfde of in wezen dezelfde feiten) en niet met hetzelfde strafbare feit (zie de punten 78-82 van het arrest). Het loont de moeite erop te wijzen dat het Hof in dezelfde zin heeft geoordeeld in de arresten over artikel 54 van het op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 13), waarin het beginsel ne bis in idem is neergelegd. Het onderstreept dat de gelijkheid van de feiten doorslaggevend is, ongeacht de juridische kwalificatie van deze feiten of het beschermde rechtsbelang (arrest van 9 maart 2006, *van Esbroeck*, C-436/04, EU:C:2006:165, punt 42). In andere takken van EU-recht heeft het in dezelfde zin geoordeeld (zie arrest van 15 maart 1967, *Gutmann/Commissie*, 18/65, EU:C:1967:6). De Trybunał Konstytucyjny (grondwettelijk hof) vat het beginsel ne bis in idem eveneens zo op. Hij bedient zich van de formulering van het verbod van herhaalde bestraffing of vervolging van dezelfde persoon voor hetzelfde feit, en dus in de sfeer die betrekking heeft op dezelfde feitelijke omstandigheden (feiten die een complex van concrete [Or. 9] omstandigheden vormen betreffende dezelfde persoon en in tijd en ruimte onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn) [OMISSIS].
- 4 In het licht van de genoemde rechtspraak kan een andere juridische classificatie van dezelfde feiten of een ander te beschermen rechtsbelang niet leiden tot de

slotsom dat het beginsel *ne bis in idem* niet geschonden is. Een tweede sanctie voor dezelfde mededingingsverstorende gedraging – eenmaal als consequentie van een feit dat verboden is door het nationale recht en een tweede maal als feit dat verboden is door EU-recht – zou derhalve een schending van het beginsel *ne bis in idem* vormen.

- 5 In zijn rechtspraak in mededingingszaken gaat het Hof ervan uit dat het beginsel *ne bis in idem* steunt op drie voorwaarden: in een bepaalde zaak moeten de feiten, de overtreder en het beschermde rechtsgoed dezelfde zijn (bovengenoemde arresten in de zaak *Aalborg Portland e.a./Commissie*, punt 338, en *Toshiba Corporation e.a.*, punt 97). Uit het arrest *Toshiba Corporation e.a.* blijkt bovendien dat de identiteit van de feiten door het Hof niet louter wordt beoordeeld aan de hand van de gedragingen van de ondernemer, maar ook aan de hand van het gebied en de periode waarin het betrokken gedrag gevolgen heeft gesorteerd (arrest *Toshiba Corporation e.a.*, punt 99). Deze aanvullende classificatie wijkt af van de strikte benadering van het EHRM in het arrest *Zolotukhin* en de hierboven aangehaalde rechtspraak van het Hof in zaken die niet van doen hebben met de bescherming van de mededinging. Het fundamentele verschil tussen de benadering van het Hof in mededingingszaken en van het EHRM berust echter op de aanname dat niet alleen de feiten en de overtreder dezelfde moeten zijn, maar ook het beschermde rechtsbelang. Dat is een aanvullende voorwaarde waardoor de werkingssfeer van het beginsel *ne bis in idem* wordt ingeperkt. Dat leidt onder meer tot de noodzaak van een juridische classificatie, vanuit dit oogpunt, van de feiten.
- 6 Het genoemde verschil is in de zaak van verzoekster doorslaggevend voor de beslechting van de vraag of het beginsel *ne bis in idem* geschonden is. Het lijkt immers geen twijfel dat is voldaan aan de voorwaarde van identiteit van pleger en feiten (ook als het gaat om de gevolgen voor de markt in **[Or. 10]** ruimte en tijdvak). Als de *Sąd Najwyższy* de toets van het EHRM zou toepassen, zou hij tot de slotsom moeten komen dat het beginsel *ne bis in idem* geschonden is. Als het echter de drievoudige toets zou toepassen die voortvloeit uit de arresten *Aalborg Portland e.a./Commissie* en *Toshiba Corporation e.a.*, dan moet hij – uitgaande van de veronderstelling dat het mededingingsrecht van de EU en nationale mededingingsrecht een ander rechtsbelang beschermen (zie arrest van 13 februari 1969, *Wilhelm e.a.*, 14/68, EU:C:1969:4, punt 3 en overwegingen in de punten 11-14 *infra*) tot de slotsom komen dat in een situatie van dubbele bestraffing voor dezelfde mededingingsverstorende gedraging – eenmaal als consequentie van een feit verboden door het nationale recht, eenmaal als feit verboden door het EU-recht – het beginsel *ne bis in idem* niet is geschonden.
- 7 De *Sąd Najwyższy* is in de onderhavige zaak gehouden zowel de regels toe te passen die voortvloeien uit het EVRM en nader zijn bepaald in de rechtspraak van het EHRM als de regels die voortvloeien uit het Handvest en nader zijn bepaald in de rechtspraak van het Hof. Wat betreft het EVRM vloeit deze verplichting voort uit artikel 91 van de grondwet. Het EVRM is geratificeerd bij internationale overeenkomst, waardoor het deel is geworden van de Poolse rechtsorde. Het

Handvest vindt in het licht van artikel 51, lid 1, ervan toepassing in de te beslechten zaak omdat het recht van de EU ten uitvoer wordt gebracht (artikel 82 EG) (zie arrest Hof van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 21). De uiteenlopende opvattingen van het beginsel ne bis in idem in de rechtspraak van het EHRM en het Hof zorgen ervoor dat de Sąd Najwyższy, als hij zich voegt naar de benadering van het Hof in het arrest Toshiba Corporation e.a. (ervan uitgaande dat het mededingingsrecht van de EU en van Polen een ander rechtsbelang beschermen), een klacht over schending van artikel 4 van (het door Polen geratificeerde) protocol 7 bij het EVRM riskeert. Verzuim de door het Hof uitgewerkte toets toe te passen zou een schending vormen van de verplichting die voortvloeit uit artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten.

- 8 Dit verschil wekt twijfels in het licht van artikel 52, lid 3, van het Handvest van de grondrechten. In de opvatting die door het Hof is aanvaard in de zaken Aalborg Portland e.a./Commissie en Toshiba Corporation e.a. is de werkingssfeer van het beginsel ne bis in idem beperkter dan uit het EVRM voortvloeit. Artikel 52, lid 3, tweede volzin, van het Handvest laat verschillen toe tussen de standaard van de Unie en het EVRM, maar alleen in die zin dat het EU-recht een ruimere **[Or. 11]** bescherming biedt. In dit geval hebben echter we van doen met een minder ruime bescherming krachtens EU-recht. Benadrukt moet worden dat het dilemma waarvoor de Sąd Najwyższy in de onderhavige zaak staat – anders dan in de zaak Melloni, C-399/11 – niet voortvloeit uit het nationale recht (het is niet het nationale recht, maar het EVRM zelf dat een hogere standaard van bescherming van de grondrechten voorschrijft dan het Unierecht). Het gaat ook niet om een conflict tussen het nationale recht en de rechten die krachtens het EVRM worden beschermd (zie bovengenoemd arrest Åkerberg Fransson, punt 44). Met andere woorden, het probleem in deze zaak is niet dat het nationale recht aldus moet worden uitgelegd dat de doeltreffendheid van het EU-recht niet in het geding komt (zie arrest Åkerberg Fransson, punt 48), maar dat de Sąd Najwyższy rechtstreeks de standaard voor de bescherming van de grondrechten moet toepassen die in het Handvest is neergelegd. Gelet op de uitlegging die het Hof daarvan heeft gegeven in mededingingszaken, is deze standaard lager dan de analoge standaard in het EVRM (die ook rechtstreeks van toepassing is in de zaak). De Sąd Najwyższy onderstreept dat hij zich ervan bewust is dat de verhouding tussen het nationale recht en het EVRM in het licht van het arrest in de zaak Åkerberg Fransson buiten de sfeer van het EU-recht blijft (zie bovengenoemd arrest Åkerberg Fransson, punt 44). De onderhavige zaak heeft echter rechtstreeks betrekking op de verhouding tussen het Unierecht en het EVRM, die door artikel 52 van het Handvest uitdrukkelijk wordt geregeld.
- 9 In de marge moet worden opgemerkt dat de beperktere werkingssfeer van het beginsel ne bis in idem in het mededingingsrecht van de EU niet kan worden verklaard door de omstandigheid dat deze zaken niet strikt punitief van aard zijn (zie arrest EHRM Jussila v Finland, punt 43). Ook in zaken over de oplegging van bestuurlijke boetes past het EHRM immers de benadering toe die is uitgewerkt in de zaak Zolotukhin (zie arrest EHRM van 4 maart 2014, Grande Stevens v. Italië,

punt 1). Gelet op een en ander heeft de Sąd Najwyższy beslist de eerste vraag in het dictum te stellen.

- 10 Mocht het Hof van Justitie van de EU op de eerste vraag antwoorden dat het rechtsbelang naast de identiteit van de overtreder en de feiten een aanvullende voorwaarde voor de toepassing van het beginsel van *ne bis in idem* kan zijn, dan stelt de Sąd Najwyższy de tweede in het dictum geformuleerde vraag, namelijk of het mededingingsrecht van de EU en het mededingingsrecht van een EU-lidstaat hetzelfde rechtsbelang beschermen. **[Or. 12]**
- 11 In de zaak *Wilhelm e.a.* heeft het Hof verklaard dat het mededingingsrecht van de EU ziet op mededingingsversturende gedragingen voor zover zij de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden (arrest van 13 februari 1969, *Wilhelm e.a.*, 14/68, EU:C:1969:4, punt 3). Daarentegen kan het nationale mededingingsrecht aspecten die specifiek zijn voor dat recht in aanmerking nemen (*idem*; zie ook arresten van 9 september 2003, *Milk Marque en National Farmers’ Union*, C-137/00, EU:C:2003:429, punt 61, en 13 juli 2006, *Manfredi e.a.*, C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punt 38). Dientengevolge heeft het Hof toegestaan dat twee sancties worden opgelegd – één voor schending van de bepalingen van EU-recht en één voor schending van nationaal recht (arrest *Wilhelm e.a.*, punt 11; zie ook de punten 7-8). Het Hof van Justitie van de EU heeft derhalve geoordeeld dat de bepalingen van mededingingsrecht op het niveau van de Unie en op nationaal niveau betrekking hebben op verschillende aspecten van mededingingsversturende gedragingen. Hun werkingsferen dekken elkaar niet (arrest van 1 oktober 2009, *Compañía Española de Comercialización de Aceite*, C-505/07, EU:C:2009:591, punt 52).
- 12 Hoewel het Hof in het arrest *Wilhelm e.a.* het beginsel *ne bis in idem* niet heeft uitgelegd, wordt dat arrest in de doctrine gewoonlijk opgevat als een aanwijzing – in de context van het derde onderdeel van het beginsel *ne bis in idem* – dat het mededingingsrecht van de Unie en het nationale mededingingsrecht verschillende rechtsbelangen beschermt. Naar het oordeel van de Sąd Najwyższy is dat echter niet eenduidig, want de uitspraak in de zaak *Wilhelm e.a.* had betrekking op de verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie en de Duitse mededingingsautoriteit. In die context (en niet in het deel van het arrest dat ziet op het beginsel *ne bis in idem*) werd deze zaak ook aangehaald in het arrest *Toshiba Corporation e.a.* (zie punt 81 van het arrest). In wezen kan het arrest *Toshiba Corporation e.a.* aldus worden opgevat – anders dan in de doctrine – dat het Hof voor de toepassing van het beginsel *ne bis in idem* bereid is te aanvaarden dat het mededingingsrecht van de Unie en het nationale mededingingsrecht hetzelfde rechtsbelang beschermen. In punt 98 van het arrest heeft het Hof, na een uiteenzetting over de drie elementen waaruit het beginsel *ne bis in idem* bestaat, immers erop gewezen dat aan één van de voorwaarden – identiteit van de feiten – niet is voldaan. Een dergelijk voorbehoud heeft het echter niet gemaakt met betrekking tot **[Or. 13]** de overige twee voorwaarden (en dus ook niet met betrekking tot de identiteit van het beschermde rechtsbelang).

- 13 Voor de vraag hoe de voorwaarde van identiteit van het beschermde rechtsbelang moet worden opgevat, is naar het oordeel van de Sąd Najwyższy echter een uitlegging door het Hof nodig. De bestaande rechtspraak van het Hof in mededingingszaken over het beginsel *ne bis in idem* is immers toegespitst op de opvatting van de voorwaarde van identiteit van de feiten (zie arresten *Aalborg Portland e.a./Commissie*, punten 339-340, en *Toshiba Corporation e.a.*, punten 98-103). Het is niet duidelijk of de voorwaarde van identiteit van het beschermde rechtsbelang moet worden uitgelegd in het licht van de rechtspraak in de zaak *Wilhelm e.a.* of dat deze voorwaarde in de context van het beginsel *ne bis in idem* autonoom moet worden uitgelegd. Dat is in het bijzonder van betekenis in zaken als de onderhavige, waar we te maken hebben met de oplegging van twee sancties: één voor schending van het nationale mededingingsrecht en één voor schending van het mededingingsrecht van de Unie als gevolg van de parallelle toepassing van analoge bepalingen van het mededingingsrecht van de Unie en van nationaal mededingingsrecht in een en dezelfde procedure, en niet in twee procedures, zoals in de zaak *Toshiba Corporation e.a.* – één procedure voor de Commissie en één voor de nationale mededingingsautoriteit. Zoals de Sąd Najwyższy hierboven al heeft verklaard, is de identiteit van de feiten in deze zaak niet in geding. Van doorslaggevend belang voor de toepassing van het beginsel *ne bis in idem* in de zaak is daarom hoe de voorwaarde van identiteit van het beschermde rechtsbelang wordt opgevat.
- 14 De Sąd Najwyższy heeft zich op het standpunt gesteld dat niet kan worden gesteld dat het nationale mededingingsrecht en het mededingingsrecht van de Unie waarbij mededingingsbepalende overeenkomsten en misbruik van machtspositie worden verboden, een verschillend rechtsbelang beschermen. De identiteit van het beschermde rechtsbelang – bescherming van de mededinging op de interne markt van de EU of een deel ervan – is niet in geding in die procedures waarin de nationale mededingingsautoriteit één procedure voert krachtens de bepalingen van nationaal mededingingsrecht en de Verdragsbepalingen waarbij de Unieregels voor de mededinging zijn neergelegd. Een dergelijke conclusie is gerechtvaardigd in het licht van de rechtspraak van het Hof (zie arrest van 13 juli 2011, *ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Commissie*, T-144/07, T-147/07-T-150/07 en T-154/07, EU:T:2011:364, punt 162) en van de in de doctrine verdedigde meningen. Ten eerste spreekt voor de identiteit van het beschermde rechtsbelang in het geval van EU-mededingingsrecht en nationaal mededingingsrecht **[Or. 14]** dat de bepalingen van EU-recht en nationaal recht inhoudelijk overlappen (vaak bijna eensluidend zijn), waarop ook het Hof heeft gewezen (zie arrest van 14 maart 2014, *Allianz Hungária Biztosító e.a.*, C-32/11, EU:C:2013:160, punten 21-22). In het geval van Polen is dat de consequentie van de aanpassing van het Poolse recht aan het EU-recht in de aanloop naar de toetreding. De overeenkomst van het voorwerp van de Unieregeling en de nationale regeling rechtvaardigt een gemeenschappelijke uitlegging (zie arrest Hof van 26 november 2015, *Maxima Latvija*, C-345/14, EU:C:2015:784, punt 12, en arrest *Allianz Hungária Biztosító e.a.*, punt 20). Ten tweede spreekt voor de identiteit van het beschermde rechtsbelang dat artikel 3, lid 2, van verordening (EG) nr. 1/2003 er in de context van de parallelle toepassing van het nationale mededingingsrecht door de

nationale mededingingsautoriteiten niet toe mag leiden dat feitelijke gedragingen worden verboden die de mededinging niet beperken in de zin van artikel 81, lid 1, EG. In wezen is het gehele stelsel van toepassing van het mededingingsrecht in de EU zodanig gestructureerd dat verschillen tussen de benadering van de Commissie en die van nationale mededingingsautoriteiten worden voorkomen. Daartoe dient de kennisgeving door de nationale mededingingsautoriteiten van ontwerpbeslissingen die krachtens zowel EU-mededingingsrecht als nationaal mededingingsrecht zijn vastgesteld (artikel 11, lid 4, van verordening nr. 1/2003). De regeling in artikel 16 van verordening nr. 1/2003 vervult een vergelijkbare functie. Daarom staat de doctrine negatief tegenover een situatie waarin een niet-eenvormige uitlegging van de voorwaarde van ongunstige beïnvloeding van de handel (waarvan de toepassing door een nationale mededingingsautoriteit van de Verdragsregels over de mededinging afhankelijk zijn gesteld) ertoe leidt dat rechtsfiguren die de eenvormige toepassing van het EU-mededingingsrecht dienen, worden miskend. Ten derde vloeit de identiteit van het beschermde rechtsbelang daaruit voort dat verordening nr. 1/2003 uitgaat van het beginsel dat het EU-mededingingsrecht en het nationale mededingingsrecht in beginsel dezelfde doelstelling hebben. Artikel 3, lid 3, van verordening nr. 1/2003 beschouwt de omgekeerde situatie immers als een derogatie.

Gelet op het bovenstaande heeft de Sąd Najwyższy de in het dictum geformuleerde beslissing genomen.

[OMISSIS]